



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto prošireno vijeće)

17. srpnja 2024.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na stanje u Siriji – Zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Ograničenje ulaska na državna područja država članica – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora ili na koje se odnose ograničenja ulaska na državna područja država članica – Uvrštenje tužiteljeva imena na popis i njegovo zadržavanje na tom popisu – Nasljednik osobe na koju se već odnose mjere ograničavanja – Prava obrane – Pogreška u ocjeni – Proporcionalnost – Pravo vlasništva – Sloboda kretanja i boravka u državama članicama – Pravo na obiteljski život – Izvanugovorna odgovornost”

U predmetu T-208/22,

Kinda Makhlouf, sa stalnom adresom u Varšavi (Poljska), koju zastupaju G. Karouni i E. Assogba, odvjetnici,

tužiteljica,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju A. Limonet i V. Piessevaux, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (deveto prošireno vijeće),

u sastavu: L. Truchot, predsjednik, H. Kanninen, R. Frendo (izvjestiteljica), M. Sampaol Pucurull i T. Perišin, suci,

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 16. lipnja 2023.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

- 1 Tužiteljica Kinda Makhoulf u tužbi traži, s jedne strane, na temelju članka 263. UFEU-a, poništenje, kao prvo, Provedbene odluke Vijeća (ZVSP) 2022/242 od 21. veljače 2022. o provedbi Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2022., L 40, str. 26.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/237 od 21. veljače 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2022., L 40, str. 6.) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: prvotni akti), i, kao drugo, Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/1035 od 25. svibnja 2023. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2023., L 139, str. 49.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2023/1027 od 25. svibnja 2023. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2023., L 139, str. 1.) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: akti o zadržavanju), u dijelu u kojem se ti akti odnose na nju (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: pobijani akti), i, s druge strane, na temelju članka 268. UFEU-a, naknadu štete koju je pretrpjela zbog donošenja pobijanih akata.

I. Okolnosti spora i činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

- 2 Tužiteljica je jedna od kćeri Mohammeda Makhoulfa, poslovnog čovjeka sirijskog državljanstva.
- 3 Ovaj se predmet odnosi na mjere ograničavanja koje je od 2011. Vijeće Europske unije donijelo protiv Sirije i osoba odgovornih za nasilnu represiju nad sirijskim civilnim stanovništvom.
- 4 Vijeće je 9. svibnja 2011. donijelo Odluku 2011/273/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2011., L 121, str. 11.), pri čemu je „[s]nažno osu[dilo] nasilnu represiju [...] nad mirnim prosvjedima koji su se održavali na raznim lokacijama diljem Sirije”. Uvelo je, među ostalim, ograničenja ulaska na područje Europske unije, kao i zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora određenih osoba i subjekata „odgovornih za nasilnu represiju protiv sirijskog civilnog stanovništva”. Budući da je smatralo da je potrebna regulatorna mjera na razini Unije kako bi se osigurala provedba Odluke 2011/273, Vijeće je donijelo i Uredbu (EU) br. 442/2011 od 9. svibnja 2011. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2011., L 121, str. 1.).
- 5 Imena osoba „odgovornih za nasilnu represiju protiv civilnog stanovništva u Siriji”, kao i fizičkih ili pravnih osoba i subjekata koji su s njima povezani navedena su u Prilogu Odluci 2011/273 i u Prilogu II. Uredbi br. 442/2011.
- 6 Vijeće je 1. kolovoza 2011. donijelo Provedbenu odluku 2011/488/ZVSP o provedbi Odluke 2011/273 (SL 2011., L 199, str. 74.) i Provedbenu uredbu (EU) br. 755/2011 o provedbi Uredbe br. 442/2011 (SL 2011., L 199, str. 33.), kako bi uključilo, među ostalim, ime Mohammeda Makhoulfa u odgovarajuće priloge u kojima su navedene osobe i subjekti na koje se odnose mjere ograničavanja (vidjeti točku 5. ove presude).
- 7 Vijeće je 18. siječnja 2012. donijelo Uredbu (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 442/2011 (SL 2012., L 16, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 205.), a 31. svibnja 2013. Odluku 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2013., L 147, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 15., str. 277. i ispravak SL 2018., L 190, str. 20.) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: temeljni akti), među ostalim, kako bi

naložilo mjere ograničavanja protiv osoba koje imaju koristi od sirijskog režima ili koje ga podupiru i osoba koje su s njima povezane. Imena tih osoba sada se nalaze u Prilogu II. Uredbi br. 36/2012 i Prilogu Odluci 2013/255 (u daljnjem tekstu: sporni popisi).

- 8 Uzimajući u obzir ozbiljnost situacije u Siriji, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 5., Vijeće je 12. listopada 2015. donijelo Odluku (ZVSP) 2015/1836 o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2015., L 266, str. 75. i ispravak SL 2016., L 336, str. 42.) i Uredbu (EU) 2015/1828 o izmjeni Uredbe br. 36/2012 (SL 2015., L 266, str. 1.) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: akti iz 2015.).
- 9 U tom pogledu, s obzirom na to da je smatralo da mjere ograničavanja koje su prvotno donesene Odlukom 2011/273 nisu omogućile okončanje nasilne represije sirijskog režima nad civilnim stanovništvom, Vijeće je odlučilo, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 5. Odluke 2015/1836, „[da je potrebno] zadržati i osigurati učinkovitost postojećih mjera ograničavanja njihovim daljnjim razvojem, uz zadržavanje ciljanog i diferenciranog pristupa te uzimajući u obzir humanitarne uvjete sirijskog stanovništva”, pri čemu je smatralo da su „određene kategorije osoba i subjekata posebno važne za učinkovitost tih mjera ograničavanja, s obzirom na poseban kontekst koji prevladava u Siriji”.
- 10 Slijedom toga, tekst članaka 27. i 28. Odluke 2013/255 izmijenjen je Odlukom 2015/1836. Tim se člancima sada propisuju ograničenja ulaska na državna područja država članica ili provoza preko njih, kao i zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora osoba obuhvaćenih kategorijama osoba iz stavka 2. točaka (a) do (g), koje su navedene u Prilogu I., osim, u skladu s njihovim stavkom 3., ako postoji „dovoljno informacija o tome da [te osobe] nisu, ili da više nisu, povezane s režimom ili da na njega ne utječu ili ne predstavljaju stvaran rizik izbjegavanja”.
- 11 Konkretno, s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. Odluke 2015/1836, „vlast u Siriji tradicionalno temelji na obiteljskim odnosima [i] da je moć sadašnjeg sirijskog režima koncentrirana u utjecajnim članovima obitelji Assad i Makhoulf”, trebalo je predvidjeti mjere ograničavanja protiv određenih članova tih obitelji, kako bi se putem članova tih obitelji izravno utjecalo na sirijski režim da promijeni svoju politiku represije te kako bi se uklonio rizik izbjegavanja mjera ograničavanja pomoću članova navedenih obitelji.
- 12 Tako se nakon donošenja akata iz 2015., u skladu s člankom 27. stavkom 2. točkom (b) i člankom 28. stavkom 2. točkom (b) Odluke 2013/255, mjere ograničavanja sada primjenjuju i na „članov[e] obitelji Assad i Makhoulf” (u daljnjem tekstu: kriterij obiteljske pripadnosti). Usporedo s time, članak 15. Uredbe br. 36/2012 dopunjen je stavkom 1.a točkom (b), kojim se predviđa zamrzavanje imovine članova tih obitelji (u daljnjem tekstu zajedno s člankom 27. stavkom 2. točkom (b) i člankom 28. stavkom 2. točkom (b) Odluke 2013/255 nazvani: odredbe kojima se utvrđuje kriterij obiteljske pripadnosti).
- 13 Mohammed Makhoulf preminuo je 12. rujna 2020. (u daljnjem tekstu: pokojnik). Na taj se datum njegovo ime i dalje nalazilo na spornim popisima.
- 14 Vijeće je 21. veljače 2022. prvotnim aktima uvrstilo tužiteljičino ime u redak 321 spornih popisa zbog sljedećeg razloga:

„Kći Mohammeda Makhoulfa. Članica obitelji Makhoulf.”

- 15 Kako bi opravdalo uvrštenje tužiteljčina imena na sporne popise, Vijeće se pozvalo na odluku od 27. rujna 2020. o otvaranju pokojnikova nasljedstva koju je donio sirijski sudac (u daljnjem tekstu: odluka o otvaranju nasljedstva).
- 16 Tri dana nakon donošenja prvotnih akata, odnosno 24. veljače 2022., Vijeće je donijelo Odluku (ZVSP) 2022/306 o provedbi Odluke 2013/255 (SL 2022., L 46, str. 95.) i Provedbenu uredbu (EU) 2022/299 o provedbi Uredbe br. 36/2012 (SL 2022., L 46, str. 1.), kako bi izbrisalo pokojnikovo ime sa spornih popisa.
- 17 Tužiteljica je Vijeću 19. travnja 2022. podnijela zahtjev za brisanje njezina imena sa spornih popisa (u daljnjem tekstu: zahtjev za preispitivanje).
- 18 Vijeće je odbilo zahtjev za preispitivanje dopisom od 31. svibnja 2022. (u daljnjem tekstu: odgovor Vijeća) zbog toga što su postojali dovoljni razlozi da se zadrži uvrštenje tužiteljčina imena na sporne popise kao članice obitelji Makhlof i pokojnikove nasljednice. Tom je prilikom Vijeće dostavilo tužiteljici odluku o otvaranju nasljedstva u potporu razlogu uvrštenja njezina imena na navedene popise kao i spis koji sadržava dodatne optužujuće dokaze (u daljnjem tekstu: dodatni spis). Ti su elementi, kao i navedena odluka, biti dostupni u trenutku donošenja pobijanih akata.
- 19 Vijeće je u svojem odgovoru obavijestilo tužiteljicu o donošenju Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/849 od 30. svibnja 2022. o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2022., L 148, str. 52.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/840 od 30. svibnja 2022. o provedbi Uredbe br. 36/2012 (SL 2022., L 148, str. 8.), kojima je zadržalo njezino ime na spornim popisima do 1. lipnja 2023.
- 20 Vijeće je 25. svibnja 2023. donijelo akte o zadržavanju kojima se primjena temeljnih akata i spornih popisa, osobito protiv tužiteljice, u biti produljuje do 1. lipnja 2024.

II. Zahtjevi stranaka

- 21 Nakon prilagodbe tužbe u skladu s člankom 86. Poslovnika Općeg suda, tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijane akte;
 - naloži Vijeću da joj isplati, s jedne strane, novčanu naknadu od 50 000 eura na ime neimovinske štete koju je pretrpjela zbog donošenja prvotnih akata i, s druge strane, novčanu naknadu od 50 000 eura na ime neimovinske štete koju je pretrpjela zbog donošenja akata o zadržavanju;
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 22 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu u cijelosti;
 - podredno, u slučaju poništenja prvotnih akata u dijelu u kojem se odnose na tužiteljicu, zadrži učinke Provedbene odluke 2022/242 u odnosu na nju do stupanja na snagu poništenja Provedbene uredbe 2022/237;
 - naloži tužiteljici snošenje troškova.

III. Pravo

A. Dopuštenost prilagodbe tužbe

- 23 Tužiteljica u podnesku kojim se vrši prilagodba traži da se proširi opseg njezine tužbe, na temelju članka 86. Poslovnika, kako bi se ta tužba odnosila na poništenje akata o zadržavanju u dijelu u kojem se odnose na nju.
- 24 Vijeće je na raspravi osporavalo dopuštenost prilagodbe tužbe, pri čemu je tvrdilo da tužiteljica nije osporavala Odluku 2022/849 ni Provedbenu uredbu 2022/840, kojima je uvrštenje njezina imena na sporne popise zadržano na snazi prije donošenja akata o zadržavanju.
- 25 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 86. stavkom 1. Poslovnika, „[k]ad se akt čije se poništenje zahtijeva zamijeni ili izmijeni drugim aktom istog predmeta, tužitelj može, prije zatvaranja usmenog dijela postupka [...], prilagoditi tužbu kako bi se uzeo u obzir taj novi čimbenik”.
- 26 U ovom slučaju, kao prvo, valja napomenuti da je cilj prvotnih akata i akata o zadržavanju, u dijelu u kojem se odnose na tužiteljicu, da se toj tužiteljici nalože pojedinačne mjere ograničavanja koje uključuju ograničenja ulaska te zamrzavanje svih njezinih financijskih sredstava i gospodarskih izvora.
- 27 Kao drugo, u okviru sustava kojim se uvode mjere ograničavanja protiv Sirije, pojedinačne mjere ograničavanja imaju oblik uvrštavanja imena ciljanih osoba, subjekata ili tijela na sporne popise iz prilogâ Odluci 2013/255 i Uredbi br. 36/2012.
- 28 U tom su kontekstu prvotnim aktima izmijenjeni prilozi Odluci 2013/255 i Uredbi br. 36/2012 kako bi se, među ostalim, tužiteljici ime uvrstilo na sporne popise. Kad je riječ o aktima o zadržavanju, valja utvrditi, s jedne strane, da se Odlukom 2023/1035 do 1. lipnja 2024. produljila primjena Odluke 2013/255, u čijem se Prilogu I., kako je izmijenjen Provedbenom odlukom 2022/242, spominje navedeno ime, i, s druge strane, da je Provedbenom uredbom 2023/1027 izmijenjen Prilog II. Uredbi br. 36/2012, pri čemu je, barem implicitno, uvrštenje tog imena zadržano u potonjem prilogu. Stoga treba smatrati da su aktima o zadržavanju zamijenjeni prvotni akti, u smislu članka 86. stavka 1. Poslovnika.
- 29 Iz toga slijedi da, u skladu s ciljem ekonomičnosti postupka, na kojem se temelji članak 86. Poslovnika (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće, T-515/15, neobjavljenu, EU:T:2018:545, t. 43. i 44.), tužiteljica koja je tužbom zatražila poništenje prvotnih akata ima pravo u okviru ovog postupka prilagoditi tužbu kako bi zahtijevala i poništenje akata o zadržavanju, i to čak i ako prethodno nije prilagodila tužbu kako bi zatražila poništenje Odluke 2022/849 i Provedbene uredbe 2022/840.
- 30 Stoga valja zaključiti da je prilagodba tužbe dopuštena.

B. Zahtjev za poništenje

- 31 U potporu svojem zahtjevu za poništenje tužiteljica ističe četiri tužbena razloga koji se u biti temelje:
- prvi, na povredi postupovnih jamstava;
 - drugi, na pogrešci u ocjeni;
 - treći i četvrti, na nezakonitom ograničenju ostvarivanja temeljnih prava.

1. Prvi tužbeni razlog, koji se u biti temelji na povredi postupovnih jamstava

- 32 Ovaj se tužbeni razlog u biti sastoji od dva dijela. U prvom dijelu tužiteljica tvrdi da je Vijeće povrijedilo njezina prava obrane time što je nije saslušalo prije donošenja prvotnih akata. U drugom dijelu prigovara Vijeću da je sažeto odgovorilo na zahtjev za preispitivanje, što dokazuje da nije pažljivo i nepristrano ispitalo navedeni zahtjev, kao što je to dužno učiniti.

a) Dopuštenost tužbenog razloga, koji se u biti temelji na povredi postupovnih jamstava, istaknutog u podnesku kojim se vrši prilagodba

- 33 U podnesku kojim se vrši prilagodba, u potporu svojem zahtjevu za poništenje akata za zadržavanje, tužiteljica u prilog svojem argumentu o povredi njezina prava na saslušanje koju je počinilo Vijeće, ističe iste argumente kao što su oni istaknuti u fazi tužbe. Nije istaknut nijedan novi argument koji se odnosi na poštovanje postupovnih jamstava u okviru donošenja akata o zadržavanju.
- 34 Isto u biti vrijedi u pogledu argumentacije koju je tužiteljica istaknula u okviru drugog dijela ovog tužbenog razloga, istaknutog u fazi replike, koji je povezan sa zahtjevom za preispitivanje koji je tužiteljica podnijela nakon donošenja prvotnih akata. Valja istaknuti da tužiteljica u podnesku kojim se vrši prilagodba samo ponavlja iste argumente koji su istaknuti u pogledu navedenog zahtjeva, koji je povezan s prvotnim aktima.
- 35 U skladu s člankom 86. stavkom 1. Poslovnika, kad se akt čije se poništenje zahtijeva zamijeni ili izmijeni drugim aktom istog predmeta, tužitelj može, prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, prilagoditi tužbu kako bi se uzeo u obzir taj novi čimbenik. Usto, člankom 86. stavkom 4. točkom (b) navedenog Poslovnika određuje se da podnesak kojim se vrši prilagodba sadržava, po potrebi, prilagođene tužbene razloge i argumente.
- 36 Iz sudske prakse proizlazi da, ako je naknadno doneseni akt koji se pobija prilagođenom tužbom u biti jednak prvotno pobijanom aktu ili se od njega razlikuje samo formalno, ne može se isključiti namjera tužitelja da – time što u zahtjevu za prilagodbu nije naveo prilagođene tužbene razloge i argumente – prešutno ali neizostavno uputi na tužbene razloge i argumente iz akta kojim je pokrenuo postupak (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2019., Haswani/Vijeće, C-313/17 P, EU:C:2019:57, t. 37.).

- 37 U takvom je slučaju na Općem sudu da provjeri, prilikom razmatranja dopuštenosti podneska kojim se vrši prilagodba, razlikuje li se akt koji se pobija prilagođenom tužbom od akta pobijanog tužbom kojom se pokreće postupak u toj mjeri da bi bila potrebna prilagodba tužbenih razloga i argumenata istaknutih u prilog akta kojim se pokreće postupak (presuda od 24. siječnja 2019., Haswani/Vijeće, C-313/17 P, EU:C:2019:57, t. 38.).
- 38 Naposljetku, valja istaknuti da, prema sudskoj praksi, tužbeni razlozi i argumenti istaknuti protiv akta kojim se opravdava prilagodba tužbe trebaju biti dovoljno jasno i precizno izneseni u podnesku kojim se vrši prilagodba kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi obranu, a Općem sudu da odluči o toj prilagodbi (vidjeti presudu od 28. travnja 2021., Sharif/Vijeće, T-540/19, neobjavljenu, EU:T:2021:220, t. 185. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Usto, iz sudske prakse također proizlazi da tužitelj u načelu treba objasniti kako se prethodno istaknuti tužbeni razlozi i argumenti mogu primijeniti na akt na koji se odnosi prilagodba. Naime, s obzirom na to da tužiteljica nije dala objašnjenja, tužbeni razlozi koje je iznijela u tužbi dopušteni su u pogledu akta na koji se odnosi prilagodba samo u dijelu u kojem njihova primjena u kontekstu koji je svojstven tom aktu ne zahtijeva nikakvo objašnjenje (vidjeti presudu od 28. travnja 2021., Sharif/Vijeće, T-540/19, neobjavljenu, EU:T:2021:220, t. 186. i navedenu sudsku praksu).
- 40 U ovom slučaju Vijeće je prvotnim aktima izvršilo prvo uvrštenje tužiteljičina imena na sporne popise. U tom pogledu valja istaknuti da, kako bi se postigao cilj koji se nastoji ostvariti spornim aktima, mjere ograničavanja o kojima je riječ trebaju po samoj svojoj prirodi imati učinak iznenađenja. Zbog toga Vijeće nije bilo dužno, među ostalim, saslušati tužiteljicu prije prvotnog uvrštenja njezina imena na sporne popise (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 74. i navedenu sudsku praksu).
- 41 Suprotno tomu, učinak iznenađenja kojim se opravdava odstupanje od prava na saslušanje prije donošenja mjera ograničavanja više nije potreban u trenutku donošenja akata o zadržavanju. Iz toga slijedi da je postupak koji je doveo do donošenja akata o zadržavanju znatno drukčiji od postupka koji je doveo do donošenja prvotnih akata, zbog čega je stoga bilo potrebno prilagoditi tužbene razloge i argumente koji su izneseni u potporu tužbi kojom se pokreće postupak i koji se odnose na navodne nepravilnosti u pogledu postupka donošenja prvotnih akata.
- 42 Međutim, kao što je to istaknuto u točki 33. ove presude, tužiteljica u podnesku kojim se vrši prilagodba samo tvrdi da „proširuje svoj zahtjev za poništenje” na akte o zadržavanju i da se „poziva na činjenice i različite tužbene razloge iznesene u tužbi”. Argumenti koji se temelje na postupovnim nepravilnostima koje je navodno počinilo Vijeće, koji su istaknuti u tužbi u okviru ovog tužbenog razloga, odnose se isključivo na prvotne akte te su ponovno izneseni u podnesku kojim se vrši prilagodba a da se pritom ne navodi nikakvo objašnjenje na temelju kojeg se može shvatiti kako se mogu primijeniti u kontekstu koji je svojstven postupku donošenja akata o zadržavanju.
- 43 Stoga, s obzirom na to da podnesak kojim se vrši prilagodba ne sadržava nikakav argument koji se odnosi na postupovne nepravilnosti u aktima o zadržavanju koji zbog toga sadržavaju eventualnu nezakonitost, ovaj tužbeni razlog koji je istaknut u navedenom podnesku valja odbaciti kao nedopušten jer je iznesen u potporu zahtjevu za poništenje akata o zadržavanju.
- 44 Slijedom toga, ovaj je tužbeni razlog dopušten samo u dijelu u kojem je istaknut u potporu zahtjevu za poništenje prvotnih akata.

b) Prvi dio, koji se temelji na tome da Vijeće nije saslušalo tužiteljicu prije donošenja prvotnih akata

- 45 Tužiteljica tvrdi da je Vijeće prilikom donošenja prvotnih akata povrijedilo njezina prava obrane i pravo na pošteno suđenje, kako su predviđena člancima 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), jer je nije saslušalo prije donošenja navedenih akata. Tvrdi da to vrijedi tim više jer su mjere ograničavanja prisilne, čak kaznene, te znatno i trajno utječu na prava pojedinaca.
- 46 Kao prvo, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, mjere ograničavanja koje je donijela Unija ne dovode do pljenidbe imovine obuhvaćenih osoba kao imovine stečene kriminalnim radnjama, nego zamrzavanje u svrhu osiguranja, tako da ne predstavljaju kaznenu sankciju. Osim toga, ne uključuju optužbu takve prirode (vidjeti presudu od 21. srpnja 2016., Hassan/Vijeće, T-790/14, EU:T:2016:429, t. 77. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 47 Iz toga slijedi da se ne može prihvatiti tužiteljčina argumentacija koja se temelji na navodno kaznenoj prirodi mjera ograničavanja.
- 48 Kao drugo, i dalje uvodno, valja istaknuti da, iako temeljna prava iz EKLJP-a kao opća načela čine dio prava Unije, a što potvrđuje i članak 6. stavak 3. UEU-a, ta konvencija nije pravni instrument koji formalno predstavlja dio pravnog poretka Unije, a iz razloga što joj Unija nije pristupila (vidjeti presudu od 3. rujna 2015., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 49 Slijedom toga, u ovom slučaju ispitivanje valjanosti prvotnih akata treba temeljiti na relevantnim odredbama Povelje.
- 50 Stoga, s obzirom na to da u ovom slučaju tužiteljica kritizira činjenicu da nije saslušana prije donošenja prvotnih akata, treba smatrati da se prvi dio ovog tužbenog razloga temelji na povredi prava na saslušanje, na temelju članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.
- 51 U članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje, koje je sastavni dio poštovanja prava obrane, daje se mogućnost svakoj osobi da svrsishodno i djelotvorno iznese svoje stajalište u upravnom postupku, prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 75. i navedenu sudsku praksu). Cilj tog pravila je osobito da adresat može ispraviti pogrešku ili iznijeti elemente koji se odnose na njegovu osobnu situaciju, a koji mogu biti osnova za to da ta odluka bude donesena, da ne bude donesena ili da ima određen sadržaj (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Međutim, kao što to tvrdi Vijeće, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kad je riječ o prvotnom uvrštenju imena osobe ili subjekta na popis osoba i subjekata na koje se odnose mjere ograničavanja, Vijeće nije dužno dotičnoj osobi ili subjektu prethodno priopćiti razloge na kojima ono namjerava zasnovati navedeno uvrštenje. Naime, kako ne bi ugrozila svoju učinkovitost, takva mjera mora po samoj svojoj prirodi imati učinak iznenađenja te se mora trenutačno primijeniti. U takvom je slučaju u načelu stoga dovoljno da institucija priopći razloge osobi ili subjektu o kojima je riječ i omogući toj osobi ili subjektu pravo na saslušanje istodobno s donošenjem odluke ili neposredno nakon njezina donošenja (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al

Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 338. do 341. i od 1. listopada 2020., Makhlof/Vijeće, C-157/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:777, t. 43.).

- 53 U ovom slučaju najprije valja istaknuti da je Vijeće prvotnim aktima prvi put donijelo mjere ograničavanja protiv tužiteljice, tako da nije bilo dužno, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 52. ove presude, saslušati je prije njihova donošenja.
- 54 Nadalje, iz spisa proizlazi da je 22. veljače 2022., odnosno istog dana kad su doneseni prvotni akti, u *Službenom listu Europske unije* (SL 2022., C 85 I, str. 10.) objavljena obavijest namijenjena osobama na koje se primjenjuju mjere ograničavanja naložene navedenim aktima. Tužiteljica je tom obavijesti informirana o tome da može podnijeti Vijeću zahtjev za preispitivanje uvrštenja njezina imena na sporne popise. U tim je okolnostima Vijeće ispunilo i obvezu obavješćavanja tužiteljice o razlozima uvrštenja njezina imena na navedene popise, u smislu sudske prakse navedene u točki 52. ove presude.
- 55 Naposljetku, tužiteljica je Vijeću podnijela zahtjev za preispitivanje u kojem je tražila, među ostalim, da se njezino ime ukloni sa spornih popisa. Vijeće je taj zahtjev odbilo zbog toga što su postojali dovoljni razlozi da se zadrži uvrštenje tog imena na navedenim popisima.
- 56 S obzirom na prethodno navedeno, treba smatrati da je Vijeće omogućilo tužiteljici da učinkovito iznese svoje stajalište, kao što se to zahtijeva sudskom praksom navedenom u točkama 51. i 52. ove presude, i da je, slijedom toga, poštovalo njezino pravo na saslušanje prilikom donošenja prvotnih akata.
- 57 Tužiteljica ipak tvrdi da uvrštenje njezina imena na sporne popise nije bilo obrazloženo ničime što bi joj se moglo staviti na teret, nego isključivo smrću njezina oca kako bi se spriječio prijenos imovine stečene nasljeđivanjem. Smatra da je pokojnikovo ime zadržano na navedenim popisima nakon njegove smrti, tako da je njegova imovina u trenutku donošenja prvotnih akata i dalje bila zamrznuta. Stoga, prema njezinu mišljenju, da je mogla ostvariti svoje pravo na saslušanje prije tog donošenja, to ne bi ugrozilo učinkovitost navedenih akata.
- 58 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, kao što je to već navedeno u točki 52. ove presude, prema ustaljenoj sudskoj praksi, cilj odstupanja od ostvarivanja prava na saslušanje zainteresirane stranke prije prvotnog uvrštenja njezina imena na popis osoba i subjekata na koje se odnose mjere ograničavanja osigurati učinak iznenađenja, osobito kad je riječ o zamrzavanju financijskih sredstava, kako se ne bi ugrozila učinkovitost djelovanja Unije.
- 59 U ovom slučaju, kao što to tvrdi tužiteljica, na datum donošenja prvotnih akata pokojnikovo ime i dalje se nalazilo na spornim popisima, unatoč tomu što je preminuo 12. rujna 2020. Njegovo je ime uklonjeno tek Odlukom 2022/306 i Provedbenom uredbom 2022/299, koje su stupile na snagu 25. veljače 2022., odnosno četiri dana nakon uvrštenja tužiteljičina imena na navedene popise.
- 60 Točno je da se tužiteljičinim ostvarivanjem njezinih prava obrane prije donošenja prvotnih akata nije mogla ugroziti učinkovitost djelovanja Unije u pogledu ostavinske mase za koju se od tužiteljice tražilo da je preuzme i koja je zbog zadržavanja pokojnikova imena na spornim popisima ostala zamrznuta nekoliko mjeseci nakon njegove smrti.

- 61 Međutim, ne može se zanemariti činjenica da Vijeće donošenjem prvotnih akata nije zamrznilo samo ostavinsku masu koja je prethodno činila pokojnikovu imovinu, nego je zamrznilo i sva tužiteljičina financijska sredstva i gospodarske izvore, uključujući dobra koja su dio njezine vlastite imovine. Što se tiče pak tih dobara, nije sporno da je riječ o prvotnom uvrštenju za koje se, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 52. ove presude, priznaje potreba osiguranja učinka iznenađenja kako bi se zajamčila učinkovitost.
- 62 U tim se okolnostima ne može prihvatiti tužiteljičin prigovor koji se temelji na tome da u ovom slučaju nije bilo potrebno zajamčiti učinak iznenađenja jer je pokojnikova imovina i dalje bila zamrznuta u trenutku donošenja prvotnih akata.
- 63 Iz toga slijedi da ovaj dio treba odbiti kao neosnovan.

c) Drugi dio, koji se temelji na sažetosti odgovora Vijeća

- 64 Tužiteljica prigovara Vijeću da je sažeto, pa čak i „žurno”, odgovorilo na zahtjev za preispitivanje a da pritom nije „raspravilo *a minima* o vrijednosti oslobađajućih dokaza” koje je podnijela. Prema njezinu mišljenju, Vijeće je na taj način povrijedilo obvezu da pažljivo i nepristrano ispita navedeni zahtjev, čime je povrijedilo njezina prava obrane.
- 65 U ovom je slučaju tužiteljica u zahtjevu za preispitivanje u biti tvrdila da sada živi izvan Sirije u kojoj uostalom nikad nije imala nikakvu političku ni gospodarsku ulogu niti je bila povezana s režimom na vlasti. U tom je pogledu podnijela dokumente koji potvrđuju da se vjenčala s poljskim državljaninom koji ima udjele u društvima osnovanima u skladu s poljskim pravom. Podnijela je i ugovor o najmu i presliku dviju dozvola boravka kojima želi dokazati da više ne živi u Siriji.
- 66 U zahtjevu za preispitivanje tužiteljica je navela i da se situacija obitelji Makhlof „znatno promijenila”, kao što su o tome opširno izvještavali, među ostalim, zapadni mediji. To potvrđuje članak objavljen na internetskoj stranici o aktualnostima i vijestima.
- 67 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da pravo na saslušanje, u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, podrazumijeva, među ostalim, da, kada osoba koje se to tiče sastavi očitovanja na obrazloženje, nadležno tijelo Unije ima obavezu pažljivo i nepristrano ispitati osnovanost navedenih razloga, s obzirom na ta očitovanja i eventualne njima pridružene oslobađajuće dokaze (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 114.).
- 68 Kad je riječ o tužiteljičinoj tvrdnji prema kojoj Vijeće nije ispitalo valjanost njezinih argumenata, valja istaknuti da, iako poštovanje prava obrane i prava na saslušanje podrazumijeva da institucije Unije moraju osobi na koju akt negativno utječe omogućiti da djelotvorno iznese svoje stajalište, te institucije nisu obvezne prihvatiti ih (vidjeti u tom smislu presude od 7. srpnja 2017., Arbuzov/Vijeće, T-221/15, neobjavljenu, EU:T:2017:478, t. 84. i od 27. rujna 2018., Ezz i dr./Vijeće, T-288/15, EU:T:2018:619, t. 330.).
- 69 Stoga činjenica da Vijeće nije zaključilo da su prvotni akti neosnovani ne može značiti da nije znalo za elemente i argumente koje je tužiteljica iznijela u okviru svojeg zahtjeva za preispitivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2018., Ezz i dr./Vijeće, T-288/15, EU:T:2018:619, t. 330. i 331.).

- 70 Usto, Vijeće je u svojem odgovoru navelo da je ispitalo tužiteljčina očitovanja i da je zaključilo da se njima ne dovodi u pitanje njegova ocjena, tako da su postojali dovoljni razlozi da se zadrži uvrštenje njezina imena na sporne popise kao članice obitelji Makhoul i pokojnikove nasljednice. Navedenom odgovoru bili su priloženi popratni dokazi na kojima se temelje prvotni akti.
- 71 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da je Vijeće ispunilo svoje obveze u pogledu poštovanja tužiteljčina prava na saslušanje tijekom postupka koji je doveo do donošenja prvotnih akata.
- 72 Stoga ovaj dio valja odbiti, a slijedom toga i prvi tužbeni razlog u cijelosti.

2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci u ocjeni

- 73 U okviru ovog tužbenog razloga, koji se formalno temelji na očitoj pogrešci u ocjeni, tužiteljica osporava zakonitost pobijanih akata i, slijedom toga, osnovanost uvrštenja njezina imena na sporne popise. Prema njezinu mišljenju, samom činjenicom da pripada obitelji Makhoul ne može se opravdati donošenje mjera ograničavanja u odnosu na nju.
- 74 Vijeće osporava tužiteljčine argumente.

a) Uvodne napomene

- 75 Najprije je važno istaknuti da treba smatrati da se ovaj tužbeni razlog temelji na pogrešci u ocjeni, a ne na očitoj pogrešci u ocjeni. Naime, iako je točno da Vijeće ima određeno diskrecijsko pravo za utvrđivanje, od slučaja do slučaja, jesu li pravni kriteriji na kojima se temelje mjere ograničavanja o kojima je riječ ispunjeni u konkretnom slučaju, sudovi Unije ipak trebaju osigurati načelno cjelovit nadzor zakonitosti svih akata Unije (vidjeti presudu od 26. listopada 2022., Ovsyannikov/Vijeće, T-714/20, neobjavljenu, EU:T:2022:674, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 76 Djelotvornost sudskog nadzora koju jamči članak 47. Povelje zahtijeva da se sud Unije uvjeri u to da se odluka kojom su donesene ili zadržane mjere ograničavanja, a koja se osobno odnosi na osobu ili subjekt o kojima je riječ, temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi. To podrazumijeva provjeru navedenih činjenica u obrazloženju koje podupire navedenu odluku, tako da sudski nadzor nije ograničen na ocjenu apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego se odnosi na pitanje jesu li ti razlozi, ili barem jedan od njih ako ga se smatra dovoljnim kako bi podržao tu istu odluku, dokazani (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 119.).
- 77 Na sudu Unije je da obavi to ispitivanje, zahtijevajući ako je potrebno da nadležno tijelo Unije podnese podatke ili dokaze, povjerljive ili ne, relevantne za takvo ispitivanje (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 120.).
- 78 Na nadležnom tijelu Unije je da u slučaju osporavanja utvrdi osnovanost razloga skupljenih protiv osobe, a ne na njoj samoj da pruži negativan dokaz o neosnovanosti spomenutih razloga (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 121.).

- 79 U tu svrhu, nije potrebno da navedeno tijelo podnese sudu Unije sve podatke i dokaze koji se odnose na razloge navedene u aktu čije se poništenje traži. Važno je, međutim, da pruženi podaci ili dokazi podrže razloge protiv osobe ili subjekta o kojima je riječ (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 122.).
- 80 Ako nadležno tijelo Unije pruži relevantne podatke ili dokaze, sud Unije mora provjeriti točnost sadržaja navedenih činjenica u odnosu na te podatke ili dokaze te utvrditi njihovu dokaznu snagu ovisno o okolnostima u tom slučaju i s obzirom na eventualna podnesena očitovanja, osobito od osobe ili subjekta kojeg se ona tiču (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 124.).
- 81 Ocjenu osnovanosti uvrštavanja ne smije se provesti na način da se dokazi razmatraju zasebno, nego u kontekstu u kojem se nalaze (vidjeti presudu od 16. ožujka 2022., Sabra/Vijeće, T-249/20, EU:T:2022:140, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Naposljetku, u okviru ocjene važnosti uloga, koja je dio nadzora proporcionalnosti mjera ograničavanja o kojima je riječ, može se uzeti u obzir kontekst u kojem su te mjere donesene, činjenicu hitnosti usvajanja takvih mjera s ciljem izvršavanja pritiska na sirijski režim kako bi prekinuo s nasilnom represijom protiv stanovništva i teškoću pribavljanja preciznijih dokaza u državi koja se nalazi u stanju građanskog rata i na čijem je čelu autoritarni režim (vidjeti presudu od 16. ožujka 2022., Sabra/Vijeće, T-249/20, EU:T:2022:140, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 83 Stoga, prema sudskoj praksi, ako u trećim zemljama ne postoje istražne ovlasti, ocjena tijela Unije treba zapravo biti zasnovana na izvorima informacija dostupnima javnosti, izvješćima, člancima iz tiska ili drugim sličnim izvorima informacija (vidjeti presudu od 16. prosinca 2020., Haswani/Vijeće, T-521/19, neobjavljenu, EU:T:2020:608, t. 142. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Ovaj tužbeni razlog valja analizirati s obzirom na ta načela.

b) Osnovanost uvrštenja tužiteljčina imena na sporne popise

- 85 Tužiteljčino ime uvršteno je na sporne popise zbog toga što je „[k]ći Mohammeda Makhloufa[; članica obitelji Makhlouf” (vidjeti točku 10. ove presude). Vijeće se tako pozvalo na kriterij obiteljske pripadnosti kako bi opravdalo donošenje mjera ograničavanja protiv tužiteljice u pobijanim aktima, pri čemu se oslonilo na odluku o otvaranju nasljedstva (vidjeti točku 17. ove presude) iz koje proizlazi da je tužiteljica jedna od pokojnikovih nasljednika.
- 86 Valja istaknuti da, s jedne strane, tužiteljica ne osporava ni vjerodostojnost ni dokaznu vrijednost odluke o otvaranju nasljedstva. S druge strane, ona ne osporava ni srodstvo s pokojnikom niti, stoga, pripadnost obitelji Makhlouf.
- 87 U tim okolnostima Vijeće se može pozvati na odluku o otvaranju nasljedstva kako bi potkrijepilo razlog uvrštenja tužiteljčina imena na sporne popise.
- 88 Tužiteljica ipak tvrdi da se odredbama kojima se utvrđuje kriterij obiteljske pripadnosti protiv svako sustavno uvrštavanje koje se temelji na samoj činjenici pripadnosti obitelji Makhlouf. Podsjeća na to da se na temelju Odluke 2015/1836 mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji mogu primijeniti samo na utjecajnog člana navedene obitelji.

- 89 U tom pogledu, najprije valja podsjetiti na to da se općim kriterijem za uvrštenje, odnosno kriterijem povezanosti sa sirijskim režimom, navedenim u članku 27. stavku 1. i članku 28. stavku 1. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, koji u dijelu koji se odnosi na zamrzavanje financijskih sredstava odgovaraju članku 15. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, omogućuje da se na sporne popise uvrste osoba ili subjekt koji imaju koristi od sirijskog režima ili koji ga podupiru, kao i osobe koje su s njima povezane.
- 90 Nadalje, opći kriterij povezanosti sa sirijskim režimom dopunjen je 2015. posebnim kriterijima za uvrštenje. Ti se kriteriji sada nalaze u članku 27. stavku 2. i članku 28. stavku 2. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i članku 15. stavku 1.a točki (b) Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828. Prema sudskoj praksi, tim se odredbama u pogledu sedam kategorija osoba koje pripadaju određenim skupinama uvodi oboriva predmnjeva povezanosti sa sirijskim režimom. Među tim su kategorijama, među ostalim, „članovi obitelji Assad ili Makhlouf” (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2020., Makhlouf/Vijeće, C-157/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:777, t. 98.).
- 91 Naposljetku, presuđeno je da su posebni kriteriji za uvrštenje u pogledu sedam kategorija osoba, navedeni u točki 90. ove presude, samostalni u odnosu na opći kriterij povezanosti sa sirijskim režimom, tako da je sama činjenica pripadnosti jednoj od tih sedam kategorija osoba dovoljna da se omogući poduzimanje mjera ograničavanja predviđenih tim člancima a da pritom nije potrebno podnijeti dokaz o potpori koju osobe o kojima je riječ pružaju vladajućem sirijskom režimu ili o koristi koju one imaju od njega (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2020., Makhlouf/Vijeće, C-157/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:777, t. 83.).
- 92 Iz toga valja zaključiti da se kriterijem obiteljske pripadnosti, uvedenim aktima iz 2015., postavlja kriterij koji je objektivan, samostalan i sam po sebi dovoljan kako bi se opravdalo donošenje mjera ograničavanja protiv „članova obitelji [...] Makhlouf” uvrštenjem njihovih imena na popise osoba na koje se primjenjuju takve mjere samo zbog toga što pripadaju navedenoj obitelji. Suprotno onomu što tvrdi tužiteljica u točki 88. ove presude, kriterij nije ograničen na „utjecajne” članove te obitelji.
- 93 Člankom 27. stavkom 3. i člankom 28. stavkom 3. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, te člankom 15. stavkom 1.b Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, ipak se u biti određuje da osobe na koje se odnose odredbe kojima se utvrđuju kriteriji obiteljske pripadnosti nisu uvrštene na sporne popise ako postoji dovoljno informacija o tome da nisu povezane sa sirijskom režimom, da na njega ne utječu ili da ne predstavljaju stvaran rizik izbjegavanja mjera ograničavanja.
- 94 Stoga, s obzirom na razmatranja navedena u točkama 90. do 92. ove presude, Vijeće je moglo *a priori*, uzimajući u obzir odluku o otvaranju nasljedstva, upisati tužiteljičino ime na sporne popise na temelju oborive predmnjeve povezanosti sa sirijskim režimom koja proizlazi iz kriterija obiteljske pripadnosti.
- 95 Slijedom toga, na tužiteljici je da u okviru osporavanja pobijanih akata podnese dokaze kako bi oborila predmnjevu povezanosti sa sirijskim režimom na koju se poziva Vijeće.

- 96 U tom pogledu, u sudskoj je praksi utvrđeno, kao što se na to podsjeća u točki 78. ove presude, da, s obzirom na to da teret dokazivanja u pogledu osnovati razloga navedenih u potporu mjerama ograničavanja u načelu ima Vijeće, tužitelju se ne može naložiti pretjeran standard dokazivanja radi obaranja predmnjeve povezanosti sa sirijskim režimom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2022., Sabra/Vijeće, T-249/20, EU:T:2022:140, t. 132. i 133. i navedenu sudsku praksu).
- 97 Stoga, valja smatrati da je tužitelj uspio oboriti predmnjevu povezanosti s režimom, uvedenu, među ostalim, odredbama kojima se utvrđuje kriterij obiteljske pripadnosti, ako iznese argumente ili elemente kojima se može ozbiljno dovesti u pitanje pouzdanost dokaza koje je iznijelo Vijeće ili njihovu ocjenu, ili ako sudu Unije podnese skup konkretnih, preciznih i dosljednih indicija o nepostojanju ili prestanku povezanosti sa sirijskim režimom, nepostojanju utjecaja na navedeni režim ili nepostojanju stvarnog rizika izbjegavanja mjera ograničavanja, u skladu s člankom 27. stavkom 3. i člankom 28. stavkom 3. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, te člankom 15. stavkom 1.b Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828 (vidjeti presudu od 16. ožujka 2022., Sabra/Vijeće, T-249/20, EU:T:2022:140, t. 133. i navedenu sudsku praksu).
- 98 U ovom slučaju, kako bi oborila predmnjevu povezanosti sa sirijskim režimom, tužiteljica u biti ističe dvije skupine argumenata od kojih se prva odnosi na privatan i obiteljski život, a druga na prekid odnosa između obitelji Makhlof i navedenog režima.
- 99 Kao prvo, tužiteljica tvrdi da nikada nije bila izravno i osobno povezana sa sirijskim režimom, s aktivnostima svojeg oca ili javnim vlastima i da je, nakon što se vjenčala s poljskim državljaninom, premjestila i središte svojih interesa u inozemstvo. Prema njezinu mišljenju, njezin je privatan i obiteljski život sada odvojen od sirijskog konteksta. Stoga smatra da njezino ime nije trebalo biti uvršteno na sporne popise jer ni na koji način nije povezana s navedenim režimom.
- 100 U prilog svojoj argumentaciji tužiteljica podnosi sljedeće dokaze koji se odnose na njezin brak s građaninom Unije i njezino boravište izvan Sirije:
- presliku vjenčanog lista o braku s drugim suprugom, sklopljenim u Damasku (Sirija), kao i presliku njegove putovnice koju su izdala poljska tijela te dva izvatka iz registra poljskih društava koji se odnose na udjele njezina supruga u tim društvima;
 - presliku tužiteljčine dozvole boravka koju su poljska tijela izdala 10. veljače 2020. i koja istječe 21. siječnja 2021.;
 - presliku dvaju ugovora o najmu stana u Varšavi (Poljska) za razdoblja od 17. kolovoza 2018. do 31. kolovoza 2021. odnosno od 1. srpnja 2022. do 31. kolovoza 2023.;
 - presliku tužiteljčine dozvole boravka koju su tijela Ujedinjenih Arapskih Emirata izdala 3. ožujka 2022. i koja istječe 2. ožujka 2024.
- 101 U tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, sama činjenica života izvan Sirije ne predstavlja sama po sebi dovoljnu okolnost da se utvrdi nepostojanje ili prestanak povezanosti sa sirijskim režimom, nepostojanje utjecaja na navedeni režim ili nepostojanje stvarnog rizika izbjegavanja mjera ograničavanja (presude od 12. ožujka 2014., Al Assad/Vijeće, T-202/12, EU:T:2014:113, t. 104. i od 14. travnja 2021., Al-Tarazi/Vijeće, T-260/19, neobjavljena, EU:T:2021:187, t. 149.).

- 102 Isti je zaključak neminovan u pogledu činjenice da je tužiteljica u braku s građaninom Unije i da njezin suprug ima udjele u dvama poljskim društvima.
- 103 Kad je riječ o tužiteljčinu argumentu prema kojem nikad nije imala političku ili gospodarsku ulogu u Siriji, valja podsjetiti na to da, u skladu s uvodnom izjavom 7. Odluke 2015/1836, mjere ograničavanja donesene na temelju kriterija obiteljske pripadnosti nisu ograničene na osobe koje sudjeluju u sirijskom političkom životu. Naime, navedene mjere, kao što su pobijani akti, odnose se na određene članove, osobito obitelji Makhlof, putem kojih se, prema mišljenju Vijeća, osobito može izravno utjecati na sirijski režim da promijeni svoju politiku represije. To vrijedi tim više, u skladu s istom uvodnom izjavom, što se vlast u Siriji tradicionalno temelji na obiteljskim odnosima (vidjeti točku 11. ove presude).
- 104 Iz toga slijedi da se tužiteljčinim argumentima koji se odnose na privatan i obiteljski život ne može, samima po sebi, oboriti predmnjeva povezanosti sa sirijskim režimom.
- 105 Kao drugo, tužiteljica tvrdi da se od 2018. „situacija obitelji Makhlof znatno promijenila”, tako da sada postoji sukob između navedene obitelji i sirijskog režima. Prema njezinu mišljenju, njezino ime ne bi trebalo biti na spornim popisima jer ona ni na koji način nije povezana s navedenim režimom.
- 106 U prilog svojoj argumentaciji tužiteljica podnosi sljedeće dokumente:
- članak objavljen 20. svibnja 2020. na internetskoj stranici France 24 (u daljnjem tekstu: članak koji je objavio France 24);
 - članak objavljen na arapskom jeziku 12. rujna 2020. na internetskoj stranici Freethinker, uz neslužbeni prijevod na francuski jezik, u kojem se analizira pokojnikova osmrtnica (u daljnjem tekstu: novinski članak koji se odnosi na osmrtnicu);
 - članak objavljen 2. svibnja 2020. na internetskoj stranici „Arabi21.com” (u daljnjem tekstu: članak koji je objavio Arabi21.com);
 - dopis od 31. prosinca 2022. kojim se potvrđuje da je Hafez Makhlof podnio ostavku na mjesto brigadnog generala sirijske vojske.
- 107 Prema tužiteljčinu mišljenju, na temelju elemenata iz dokumenata navedenih u točki 106. ove presude može se dokazati prekid odnosa između obitelji Makhlof i sirijskog režima.
- 108 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da se u članku koji je objavio France 24 navodi samo sukob koji se sada vodi između tužiteljčina brata, odnosno Ramija Makhloufa, i sirijske vlade te koji utječe na njega, njegovu suprugu, djecu i pristaše. U videozapisu uz navedeni članak Rami Makhlof poziva svojeg bratića, sirijskog predsjednika Bachara Al-Assada, da intervenira kako bi zaustavio gospodarsku represiju koju nad njim izvršavaju sirijska tijela.
- 109 Stoga, iako se na temelju članka koji je objavio France 24 može zaključiti da Rami Makhlof smatra da su mu sirijska tijela povrijedila imovinska prava, na temelju navedenog članka ne može se utvrditi nepostojanje ili prestanak povezanosti sa sirijskim režimom, nepostojanje utjecaja na navedeni režim ili nepostojanje stvarnog rizika izbjegavanja mjera ograničavanja ni za druge

članove obitelji Makhoul ni za samu dotičnu osobu jer ta osoba smatra da je i dalje dovoljno bliska s bratićem, sirijskim predsjednikom, kako bi mu se izravno i javno obratila s pozivom da intervenira, među ostalim, u potporu njezinim interesima.

- 110 Kao drugo, valja istaknuti da se u članku koji je objavio Arabi21.com navodi da je tužiteljica preko jedne od društvenih mreža reagirala na videozapis iz točke 108. ove presude koji je objavio njezin brat, Rami Makhoul, u kojem je kritizirao sirijski režim i istodobno pozvao na intervenciju svojeg bratića, sirijskog predsjednika. Tužiteljica je u vlastitoj objavi molila za zaštitu i sigurnost svojeg brata i da „[Bog] čuva [navedenog brata] daleko od prokletstva”. Međutim, na temelju takvih izjava kojima tužiteljica pruža moralnu podršku svojem bratu, a da pritom zapravo ne identificira treće strane koje ugrožavaju njegove interese, ne može se potkrijepiti njezin argument u pogledu prekida odnosa između obitelji Makhoul i sirijskog režima.
- 111 Kao treće, u novinskom članku o osmrtnici spominje se, prije svega, razvod tužiteljice od njezina bivšeg supruga, rođaka sirijskog predsjednika. Iz tog članka proizlazi i da je taj razvod posljedica hakiranja tužiteljčina telefona i širenja određenih fotografija koje su se na njemu nalazile. Stoga tužiteljčin razvod od bivšeg supruga nije prezentiran kao posljedica prekida odnosa između obitelji Makhoul i sirijskog režima, na koji se poziva tužiteljica.
- 112 Osim toga, iako iz novinskog članka koji se odnosi na osmrtnicu proizlazi da, s jedne strane, u navedenoj osmrtnici nije naznačeno vrijeme za izražavanje sućuti, „kao što je to uobičajeno navesti” i da je, s druge strane, pokojnikov sprovod otkazan, u njemu se dodaje da je, „u skladu s određenim izvorima[,] ta odluka donesena nakon izravnog naloga [sirijskog predsjednika]”. Međutim, tu tvrdnju ne potkrepljuje nijedan element iz spisa i ona je stoga i dalje isključivo špekulativna, tim više jer je općepoznato da je pokojnikova smrt, s obzirom na to da je preminuo u rujnu 2020., nastupila u kontekstu zdravstvenih ograničenja povezanih s pandemijom bolesti COVID-19.
- 113 Usto, u skladu s novinskim člankom koji se odnosi na osmrtnicu, u toj se osmrtnici ne navode imena sinova Hafeza Al-Assada, osobito ime sirijskog predsjednika, iako je uobičajeno da „pokojnikova obitelj navede imena poznatih i utjecajnih osoba”, što „dokazuje opseg obiteljskih razmirica koje postoje između dviju strana”.
- 114 Međutim, valja istaknuti da ta razmatranja predstavljaju jednostavno tumačenje autora novinskog članka koji se odnosi na osmrtnicu u pogledu njezina sadržaja, koje se temelji na zaključcima izvedenima s obzirom na određene društvene prakse koje su uobičajene u Siriji ili na tvrdnjama koje nisu drukčije potkrijepljene. Stoga navedena analiza kao takva nije dovoljna da se utvrdi prekid odnosa između obitelji Makhoul i sirijskog režima.
- 115 Kao četvrto, tužiteljica podnosi dopis od 31. prosinca 2022. kojim se potvrđuje da je Hafez Makhoul podnio ostavku na mjesto brigadnog generala sirijske vojske. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da se u tom dopisu samo navodi odlazak u mirovinu Hafeza Makhoulfa, brigadnog generala, od 3. siječnja 2023., na zahtjev dotične osobe. Međutim, tužiteljica ne pojašnjava relevantnost tog dokaza niti dostavlja više pojedinosti o toj ostavci, nego samo navodi da „[joj] se čini da je za rješenje spora važno da [Opći sud] uzme u obzir taj dokaz”. U tim se okolnostima ne može smatrati da se na temelju tog dokaza može utvrditi prekid odnosa između obitelji Makhoul i sirijskog režima.

- 116 Iz toga slijedi da se na temelju dokaza koje je tužiteljica podnijela u prilog skupinama argumenata od kojih se prva odnosi na njezin privatan i obiteljski život, a druga na prekid odnosa između obitelji Makhoulouf i sirijskog režima, ne može oboriti predmnjeva povezanosti s navedenim režimom s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 97. ove presude.
- 117 Taj je zaključak još više neminovan s obzirom na elemente iz dodatnog spisa.
- 118 Dodatni spis sadržava, s jedne strane, članak koji je objavio Arabi21.com i novinski članak koji se odnosi na osmrtnicu, čija je analiza već navedena u točkama 110. do 114. ove presude, jer se tužiteljica na iste elemente poziva i kako bi osporavala osnovanost pobijanih akata.
- 119 S druge strane, dodatni spis također sadržava:
- članak objavljen 18. ožujka 2021. na internetskoj stranici „verify-sy.com”;
 - članak objavljen 11. rujna 2019. na internetskoj stranici *Financial Times* (u daljnjem tekstu: članak koji je objavio *Financial Times*).
- 120 U članku objavljenom na internetskoj stranici „verify-sy.com” navodi se da postoji lažan Twitter račun kojim upravlja osoba pod imenom „Amani Makhoulouf”, navodna sestra Ramija Makhouloufa, ali koji zapravo ne pripada nijednom članu obitelji Makhoulouf. U tim okolnostima treba smatrati da taj element nije relevantan u ovom slučaju.
- 121 Kad je riječ o članku koji je objavio *Financial Times*, navodi se da je tijekom šest godina prije njegove objave nekoliko članova obitelji Makhoulouf kupilo najmanje 20 stanova u luksuznom stambenom kompleksu u Moskvi (Rusija), u ukupnoj vrijednosti od 40 milijuna američkih dolara (USD). Te su kupnje izvršene upotrebom niza zajmova i financijskih aranžmana kako bi se financijska sredstva preusmjerila izvan Sirije. Konkretno, tužiteljica je 2015. kupila stan u vrijednosti od nekoliko milijuna američkih dolara. Tužiteljici troje braće i šogorica također su kupili druge stanove u istoj zgradi.
- 122 U članku koji je objavio *Financial Times* dodaje se da je od početka rata u Siriji investiranje u Rusiji, zemlji koja podupire sirijski režim, postao način za članove obitelji Assad i Makhoulouf da sačuvaju i zaštite svoja financijska sredstva od mjera ograničavanja koje su im naložene. Iz navedenog članka proizlazi da ulaganja u nekretnine u Rusiji predstavljaju financijsku taktiku za izbjegavanje mjera ograničavanja koje je osobito naložila Unija.
- 123 Naime, najprije, tužiteljica ne osporava jasne, precizne i detaljne informacije koje se navode u članku koji je objavio *Financial Times*. Nadalje, istodobnost ulaganja navedenih u točki 121. ove presude pokazuje da postoji povezanost između tužiteljice i drugih članova obitelji Makhoulouf, na koje se, kao što to proizlazi iz spisa, odnose Unijine mjere ograničavanja. Naposljetku, valja istaknuti da tužiteljica, iako je izjavila da ne obavlja nikakvu djelatnost, nije navela podrijetlo financijskih sredstava koja su joj omogućila da kupi nekretninu o kojoj je riječ. U tim je okolnostima tužiteljčin odabir ulaganja u Rusiji dio konteksta za koji se u tom članku opisuje da je povezan s razradom strategija za izbjegavanje Unijinih mjera ograničavanja.
- 124 Valja dodati da se u članku koji je objavio Arabi21.com, koji se također nalazi u dodatnom spisu, ističe javna potpora koju je tužiteljica pružila svojem bratu Ramiju Makhouloufu u objavi na društvenim mrežama. Kao što to proizlazi iz točke 110. ove presude, sadržaj navedene objave dio je političkog konteksta koji dokazuje da postoji uska povezanost između tužiteljice i njezina brata,

ne samo na razini obitelji, nego osobito u političkom smislu. Stoga se na temelju članka koji je objavio Arabi21.com mogu potkrijepiti elementi koji proizlaze iz članka koji je objavio *Financial Times*.

- 125 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja smatrati da se, s obzirom na to da tužiteljica nije valjano oborila predmnjevu povezanosti sa sirijskim režimom, pobijani akti temelje na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi u smislu sudske prakse navedene u točki 76. ove presude.
- 126 Stoga valja zaključiti da, s obzirom na to da pobijani akti ne sadržavaju pogrešku u ocjeni, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

3. Drugi i treći tužbeni razlog, koji se u biti temelje na nezakonitom ograničenju ostvarivanja temeljnih prava

- 127 U prilog ovim tužbenim razlozima tužiteljica u biti ističe dva prigovora koji se temelje:
- prvi, na nezakonitom ograničenju ostvarivanja prava vlasništva;
 - drugi, na nezakonitom ograničenju ostvarivanja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života.
- 128 U tom pogledu, tužiteljica osobito navodi da, u skladu s člankom 5. stavkom 4. UEU-a, „sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora” i da se, na temelju članka 28. stavka 4. Odluke 2013/255, svaka odluka o uvrštenju na popis imena osoba navedenih u Prilogu I. toj odluci donosi na „pojedinačnoj osnovi i za svaki pojedini slučaj, vodeći računa o proporcionalnosti mjere”.

a) Prvi prigovor, koji se temelji na nezakonitom ograničenju ostvarivanja tužiteljčina prava vlasništva

- 129 Tužiteljica tvrdi da se pobijanim aktima, kojima je Vijeće, među ostalim, zamrznulo sva njezina financijska sredstva i gospodarske izvore, neopravdano i neproporcionalno ograničava njezino pravo vlasništva.
- 130 Vijeće osporava tužiteljčine argumente.
- 131 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje, „[s]vatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”.
- 132 U ovom je slučaju Vijeće pobijanim aktima zamrznulo sva tužiteljčina financijska sredstva i gospodarske izvore, što je mjera koja nedvojbeno podrazumijeva ograničenje u ostvarivanju prava vlasništva iz članka 17. stavka 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 358. i od 13. rujna 2013., Makhlof/Vijeće, T-383/11, EU:T:2013:431, t. 99.).

- 133 Međutim, pravo vlasništva, koje članak 17. stavak 1. Povelje štiti, nije apsolutno i stoga može biti predmet ograničavanja pod uvjetima navedenima u članku 52. stavku 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2014., Ezz i dr./Vijeće, T-256/11, EU:T:2014:93, t. 195. i od 22. rujna 2021., Al-Imam/Vijeće, T-203/20, EU:T:2021:605, t. 254. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 134 Naime, člankom 52. stavkom 1. Povelje priznaju se ograničenja pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom. U skladu s tom odredbom, „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih [...] Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda” i, „[p]odložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba”.
- 135 Dakle, da bude u skladu s pravom Unije, ograničenje ostvarivanja temeljnih prava mora udovoljiti četirima uvjetima. Prvo, predmetno ograničenje mora biti „predviđeno zakonom” u tom smislu da institucija Unije koja usvaja mjere kojima se može ograničiti pravo ili sloboda fizičke ili pravne osobe mora za to imati pravni temelj. Kao drugo, predmetno ograničenje mora poštovati bit tih prava. Kao treće, navedeno ograničenje mora se odnositi na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav. Kao četvrto, predmetno ograničenje mora biti proporcionalno (vidjeti u tom smislu presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 145.).
- 1) Poštovanje prvog uvjeta, koji se odnosi na to da ograničenje prava mora biti „previđeno zakonom”*
- 136 Da bi bilo u skladu s pravom Unije, ograničenje ostvarivanja temeljnog prava vlasništva mora biti „previđeno zakonom” u tom smislu da institucija Unije koja usvaja mjeru kojom se može ograničiti ostvarivanje tog prava neke osobe mora za to imati pravni temelj (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2017., Ben Ali/Vijeće, T-149/15, neobjavljenu, EU:T:2017:693, t. 161.).
- 137 Naime, mjere ograničavanja propisane su zakonom, s obzirom na to da su propisane u temeljnim aktima koji imaju opći doseg i imaju jasan pravni temelj u pravu Unije, kao i s obzirom na to da su navedene dovoljno preciznim riječima što se tiče kako njihovog dosega, tako i razloga koji opravdavaju njihovu primjenu na tužiteljicu (vidjeti presudu od 5. studenoga 2014., Mayaleh/Vijeće, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, t. 176. i navedenu sudsku praksu).
- 138 U tom pogledu valja istaknuti da su u ovom slučaju pobijani akti u biti doneseni na temelju odredbi kojima se utvrđuje kriterij obiteljske pripadnosti iz temeljnih akata. Potonji su akti doneseni na temelju odredbi koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), među ostalim, na temelju članka 29. UFEU-a i članka 215. UFEU-a.
- 139 Stoga je prvi uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje kojim se opravdava ograničenje temeljnog prava u ovom slučaju ispunjen.

2) Poštovanje drugog uvjeta, koji se odnosi na to da ograničenje prava mora poštovati bit tog prava

- 140 Da bi bilo u skladu s pravom Unije, ograničenje ostvarivanja temeljnog prava vlasništva mora poštovati bit tog prava.

- 141 Naime, s obzirom na pravo Unije, zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora predstavlja mjeru osiguranja, a ne zapljenu imovine osobe o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 21. srpnja 2016., Hassan/Vijeće, T-790/14, EU:T:2016:429, t. 77. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu). Pobijani akti stoga nisu mjera kojom se tužiteljici konačno oduzima sama bit njezinog prava vlasništva.
- 142 Nadalje, člankom 28. stavkom 6. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, kao i člankom 16. Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, predviđa se mogućnost, s jedne strane, odobrenja da se zamrznuta financijska sredstva koriste za zadovoljavanje osnovnih potreba ili za ispunjenje određenih obveza i, s druge strane, dobivanja posebnih odobrenja za oslobađanje zamrznutih financijskih sredstava, druge financijske imovine ili drugih gospodarskih izvora (vidjeti presudu od 28. travnja 2021., Sharif/Vijeće, T-540/19, neobjavlenu, EU:T:2021:220, t. 203. i navedenu sudsku praksu).
- 143 Naposljetku, ne može se zanemariti da su mjere ograničavanja po prirodi privremene i da se mogu ukinuti, s obzirom na to da se od Vijeća traži da ih redovito preispituje, u skladu s člankom 34. drugom i trećom rečenicom Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, kao i člankom 32. stavkom 4. Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828 (vidjeti presudu od 24. studenoga 2021., Foz/Vijeće, T-258/19, neobjavlenu, EU:T:2021:820, t. 173. i navedenu sudsku praksu).
- 144 Iz toga slijedi da se, s obzirom na prirodu i opseg zamrzavanja svih predviđenih tužiteljičinih financijskih sredstava i gospodarskih izvora, pobijanim aktima, iako se njima ograničava ostvarivanje njezina prava vlasništva, poštuje bit tog prava.
- 145 Stoga je drugi uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje u ovom slučaju ispunjen.

3) Poštovanje trećeg uvjeta, koji se odnosi na to da se ograničenje prava mora odnositi na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav

- 146 Da bi bilo u skladu s pravom Unije, ograničenje ostvarivanja temeljnog prava vlasništva mora odgovarati cilju od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav. Među tim su ciljevima, koji su ključni za međunarodnu zajednicu, ciljevi zaštite civilnog stanovništva od nasilne represije i održavanja mira i međunarodne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2021., Al-Imam/Vijeće, T-203/20, EU:T:2021:605, t. 258. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 147 Stoga važnost ciljeva koji se žele postići mjerama ograničavanja o kojima je riječ može opravdati negativne, čak i znatne posljedice za osobe ili subjekte o kojima je riječ (vidjeti presudu od 22. rujna 2021., Al-Imam/Vijeće, T-203/20, EU:T:2021:605, t. 254. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 148 Iz toga slijedi da je, s obzirom na to da se pobijani akti odnose na zaštitu civilnog stanovništva od nasilne represije, kao i na održavanje mira i međunarodne sigurnosti, što su ciljevi od općeg interesa koje Unija priznaje kao takve, treći uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje u ovom slučaju ispunjen.

4) Poštovanje četvrtog uvjeta, koji se odnosi na to da ograničenje mora biti proporcionalno

- 149 Člankom 52. stavkom 1. Povelje određuje se da svako ograničenje pri ostvarivanju temeljnih prava i sloboda predviđenih Poveljom mora biti proporcionalno.
- 150 Načelom proporcionalnosti, koje je dio općih načela prava Unije i koje je preuzeto u članku 5. stavku 4. UEU-a, zahtijeva se da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići propisima o kojima je riječ i ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje navedenih ciljeva. Prema tome, ako je moguće birati između više prikladnih mjera, mora se odabrati ona koja je manje ograničavajuća i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koje se želi ostvariti (vidjeti u tom smislu presude od 4. travnja 2019., Sharif/Vijeće, T-5/17, EU:T:2019:216, t. 90. i od 24. studenoga 2021., Foz/Vijeće, T-258/19, neobjavljenu, EU:T:2021:820, t. 168. i navedenu sudsku praksu).
- 151 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz analize drugog tužbenog razloga, s obzirom na to da tužiteljica nije uspjela oboriti predmnjevu povezanosti sa sirijskim režimom, treba smatrati da se pobijani akti temelje na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi u smislu sudske prakse navedene u točki 76. ove presude, tako da je uvrštenje tužiteljčina imena na sporne popise utemeljeno.
- 152 Stoga se donošenje mjera ograničavanja protiv tužiteljice, kao članice obitelji Makhoulf koja je povezana sa sirijskim režimom, ne može smatrati neprikladnim, s obzirom na to da je dio cilja od općeg interesa koji je jednako značajan za međunarodnu zajednicu kao i za zaštitu civilnog stanovništva (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2021., Al-Imam/Vijeće, T-203/20, EU:T:2021:605, t. 258. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 153 Usto, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da mjere ograničavanja, kao što su mjere o kojima je riječ, ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje cilja zaštite civilnog stanovništva jer alternativne i manje otegotne mjere, poput obveze opravdavanja *a posteriori* korištenja isplaćenih financijskih sredstava, ne omogućuju tako učinkovito postizanje zadanog cilja, a to je da se putem članova obitelji Assad i Makhoulf izravno utječe na sirijski režim da promijeni svoju politiku represije i da se istodobno ukloni rizik izbjegavanja mjera ograničavanja pomoću članova navedenih obitelji (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 16. siječnja 2019., Haswani/Vijeće, T-477/17, neobjavljenu, EU:T:2019:7, t. 76. i navedenu sudsku praksu).
- 154 Štoviše, kao što to napominje Vijeće, člankom 28. stavkom 6. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, kao i člankom 16. Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, predviđa se mogućnost, s jedne strane, odobrenja da se zamrznuta financijska sredstva koriste za zadovoljavanje osnovnih potreba ili za ispunjenje određenih obveza i, s druge strane, dobivanja posebnih odobrenja za oslobađanje zamrznutih financijskih sredstava, druge financijske imovine ili drugih gospodarskih izvora (vidjeti presudu od 24. studenoga 2021., Foz/Vijeće, T-258/19, neobjavljenu, EU:T:2021:820, t. 171. i navedenu sudsku praksu).
- 155 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da se uvrštenjem tužiteljčina imena na sporne popise prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje ciljeva propisa u području mjera ograničavanja protiv Sirije. Stoga se ne može smatrati da je ograničenje tužiteljčina ostvarivanja prava vlasništva do kojeg su doveli pobijani akti neproporcionalno.
- 156 Taj zaključak nije doveden u pitanje tužiteljčinim argumentom, koji se temelji na mogućnosti zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora koje je ograničeno na imovinu koja je dio pokojnikove ostavinske mase.

- 157 Naime, kao što to proizlazi iz analize drugog tužbenog razloga, odlukom o otvaranju nasljedstva može se potkrijepiti razlog uvrštenja tužiteljčina imena na sporne popise koji se temelji na njezinoj pripadnosti obitelji Makhoul, kojom se uvodi predmnjeva povezanosti sa sirijskim režimom koju tužiteljica nije uspjela oboriti.
- 158 Usto, u ovom se slučaju na temelju dokaza u dodatnom spisu može utvrditi da se pobijani akti ne temelje samo na razmatranjima povezanim s raspodjelom ostavinske mase ni na dijelu pokojnikove imovine koji pripada tužiteljici, nego i na postojanju utvrđenog rizika da tužiteljica izbjegne mjere ograničavanja (vidjeti točke 121. do 124. ove presude). Stoga se dokazima koje Vijeće stavlja na teret tužiteljici može opravdati zamrzavanje njezinih vlastitih sredstava.
- 159 U tim okolnostima tužiteljica ne može valjano tvrditi da donošenje mjera ograničavanja u odnosu na nju ne može imati pozitivan učinak kako bi se ostvario cilj zaštite civilnog stanovništva u Siriji, ni da je taj cilj neproporcionalan.
- 160 Iz toga slijedi da je četvrti uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje u ovom slučaju također ispunjen, tako da ovaj prigovor treba odbiti kao neosnovan.

b) Drugi prigovor, koji se temelji na nezakonitom ograničenju ostvarivanja tužiteljčina prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života

- 161 Tužiteljica u biti tvrdi da se pobijanim aktima, s obzirom na to da je njezin suprug poljski državljanin i živi u Poljskoj, a tim joj se aktima zabranjuje da uđe na područje Unije, povređuje njezino „pravo na obiteljski život” zajamčeno EKLJP-om.
- 162 Vijeće osporava tužiteljčine argumente.
- 163 S obzirom na razmatranja u točkama 48. do 49. ove presude, valja napomenuti da je temeljno pravo u pogledu kojeg se tužiteljica poziva na nezakonito ograničenje ostvarivanja pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života propisano člankom 7. Povelje.
- 164 Valja istaknuti da tužiteljica u potporu svojim tvrdnjama podnosi presliku dvaju ugovora o najmu stana u Varšavi za razdoblja od 17. kolovoza 2018. do 31. kolovoza 2021. odnosno od 1. srpnja 2022. do 31. kolovoza 2023., kao i dozvolu boravka koju su joj izdala poljska tijela i koja istječe 21. siječnja 2021.
- 165 Osim toga, tužiteljica navodi da je njezin domicil u svrhu ovog postupka utvrđen u Varšavi i da njezin suprug živi u Poljskoj, „zemlji u kojoj se nalazi središte njegovih životnih, profesionalnih i obiteljskih interesa”, te u tužbi istodobno izjavljuje da je „[p]ar nedavno odlučio naizmjenice živjeti u Dubaiju (Ujedinjeni Arapski Emirati)”. U potporu toj tvrdnji podnosi dozvolu boravka koju su izdala tijela Ujedinjenih Arapskih Emirata i koja istječe 2. ožujka 2024.
- 166 Stoga se, s jedne strane, na temelju tužiteljčine argumentacije i dokaza uloženi u spis ne može odrediti je li njezino boravište doista utvrđeno u Poljskoj ili u nekoj drugoj zemlji na dan donošenja prvotnih akata 21. veljače 2022. Prema tome, tužiteljica ne dokazuje da joj je zabranom ulaska na područje Unije i, posljedično, Poljske, na dan kad je stupila na snagu, povrijeđeno pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.

- 167 S druge strane, tužiteljica ne može valjano tvrditi da zbog zabrane ulaska na područje Unije, koja se na nju odnosi zbog donošenja pobijanih akata, ne može živjeti u Dubaiju, gdje je, prema njezinoj izjavi, živjela sa suprugom na datum podnošenja tužbe.
- 168 Budući da tužiteljica tvrdi da se pobijanim aktima ograničava ostvarivanje njezina prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života jer je ti akti sprečavaju da privremeno ili trajno živi u Poljskoj sa suprugom, iako je on državljanin te države članice, valja napomenuti sljedeće.
- 169 Iz sudske prakse proizlazi da pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života zajamčeno člankom 7. Povelje, koje se doista može povrijediti mjerama zabrane ulaska na područje Unije, nije apsolutno i može uključivati ograničenja koja su opravdana ciljevima od općeg interesa koje Unija želi postići (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2021., Al-Imam/Vijeće, T-203/20, EU:T:2021:605, t. 254. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 170 Stoga Vijeće donošenjem mjera ograničavanja koje su obuhvaćene ZVSP-om u načelu može ograničiti pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.
- 171 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 133. do 134. ove presude, s obzirom na to da predstavljaju ograničenja temeljnih prava propisanih Poveljom, mjere ograničavanja moraju poštovati uvjete iz članka 52. stavka 1. Povelje.

1) Poštovanje prvog i trećeg uvjeta, koji se odnose na to da ograničenje prava mora biti „predviđeno zakonom” odnosno da se mora odnositi na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav

- 172 Najprije valja napomenuti, s jedne strane, da se razmatranja u točkama 136. do 139. ove presude, u pogledu prvog uvjeta iz članka 52. stavka 1. Povelje, po analogiji primjenjuju na odredbe o ograničenjima ulaska na područje Unije i slobodnog kretanja na tom području, kao i, slijedom toga, na ograničenje ostvarivanja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života. Isto vrijedi, s druge strane, za razmatranja u točkama 146. i 147. ove presude u pogledu trećeg uvjeta iz navedene odredbe koja se odnosi na ostvarenje cilja od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav.
- 173 Stoga su ti uvjeti u ovom slučaju ispunjeni.

2) Poštovanje drugog uvjeta, koji se odnosi na to da ograničenje prava mora poštovati bit tog prava

- 174 S obzirom na pravo Unije, mjere ograničavanja kojima se nalaže ograničenje ulaska na područje Unije, koje može dovesti do eventualnog ograničenja u ostvarivanju prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, predstavljaju privremene mjere koje samo privremeno utječu na mogućnost nositelja takvog prava da se na njega poziva, ovisno o slučaju, na području Unije i stoga se tim mjerama osobi o kojoj je riječ ne oduzima sama bit tog prava (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 21. srpnja 2016., Hassan/Vijeće, T-790/14, EU:T:2016:429, t. 77. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).
- 175 Naime, mjere ograničavanja po prirodi su privremene i mogu se ukinuti, s obzirom na to da se od Vijeća traži da ih redovito preispituje, u skladu s člankom 34. drugom i trećom rečenicom Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, kao i člankom 32. stavkom 4. Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828 (vidjeti presudu od 24. studenoga 2021., Foz/Vijeće, T-258/19, neobjavljenju, EU:T:2021:820, t. 173. i navedenu sudsku praksu).

- 176 Usto, ne može se zanemariti da se člankom 27. stavkom 9. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, predviđa i da nadležno tijelo države članice može odobriti ulazak na svoje državno područje osobi na koju se odnose mjere ograničavanja, osobito zbog nužnih humanitarnih potreba, što dovodi do ograničenja svake povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života takve osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2015., Makhlof/Vijeće, T-509/11, neobjavljenu, EU:T:2015:33, t. 113.).
- 177 S obzirom na sva prethodna razmatranja, uzimajući u obzir prirodu i opseg ograničenja tužiteljičina ulaska na područje Unije, pobijanim se aktima, iako se njima ograničava ostvarivanje prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, poštuje bit tog prava.
- 178 Stoga je drugi uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje u ovom slučaju ispunjen.

3) Poštovanje četvrtog uvjeta, koji se odnosi na to da ograničenje mora biti proporcionalno

- 179 Razmatranja navedena u točkama 149. do 160. ove presude u pogledu nužnosti i prikladnosti mjera koje se odnose na zamrzavanje tužiteljičinih financijskih sredstava i gospodarskih izvora po analogiji se primjenjuju na odredbe pobijanih akata koje se odnose na ograničenje ulaska na područje Unije. Stoga ograničenja tužiteljičina ostvarivanja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života do kojih su dovele mjere ograničavanja nisu neproporcionalna (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 12. veljače 2020., Kanyama/Vijeće, T-167/18, neobjavljenu, EU:T:2020:49, t. 132. i navedenu sudsku praksu).
- 180 Konkretno, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ograničenja ulaska na područje Unije i slobodnog kretanja na tom području ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje cilja zaštite civilnog stanovništva jer alternativne i manje otegotne mjere, poput sustava prethodnog odobrenja, ne omogućuju tako učinkovito postizanje zadanog cilja (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2013., Makhlof/Vijeće, T-383/11, EU:T:2013:431, t. 101. i navedenu sudsku praksu i od 16. siječnja 2019., Haswani/Vijeće, T-477/17, neobjavljenu, EU:T:2019:7, t. 76.).
- 181 S obzirom na prethodno navedeno, ograničenja tužiteljičina ostvarivanja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života do kojih su dovele mjere ograničavanja ne mogu se smatrati neproporcionalnima, s obzirom na cilj od općeg interesa koji se nastoji postići.
- 182 Iz toga slijedi da je četvrti uvjet iz članka 52. stavka 1. Povelje u ovom slučaju također ispunjen.
- 183 Iz prethodno navedenog proizlazi da ovaj prigovor treba odbiti kao neosnovan.
- 184 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja odbiti treći i četvrti tužbeni razlog, a stoga i zahtjev za poništenje u cijelosti.

C. Zahtjevi za naknadu štete

- 185 Tužiteljica tvrdi da se pobijanim aktima ozbiljno šteti njezinu ugledu i traži da se Vijeću naloži da joj isplati novčanu naknadu na ime neimovinske štete koju u tužbi utvrđuje u iznosu od 50 000 eura, a u podnesku kojim se vrši prilagodba u iznosu od 50 000 eura.
- 186 Vijeće osporava tužiteljičine argumente.

- 187 U tom pogledu, dovoljno je podsjetiti na to da se za postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije zbog nezakonitog postupanja njezinih tijela, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, mora ispuniti nekoliko uvjeta, odnosno postupanje institucija koje se stavlja na teret mora biti nezakonito, mora se pretrpjeti stvarna šteta i mora postojati uzročna veza između navodnog postupanja i štete na koju se poziva. Usto, s obzirom na to da su ta tri uvjeta za utvrđivanje odgovornosti kumulativna, izostanak jednog od njih dovoljan je za odbijanje tužbe za naknadu štete a da pritom nije potrebno ispitati druge uvjete (presuda od 22. lipnja 2022., Haswani/Vijeće, T-479/21, neobjavljena, EU:T:2022:383, t. 155.).
- 188 Tužiteljica se u potporu zahtjevima za naknadu štete poziva na samo jedan razlog nezakonitosti jer Vijeće ne raspolaže informacijama ili dokazima kojima se u dovoljnoj mjeri utvrđuje osnovanost mjera ograničavanja donesenih u odnosu na nju.
- 189 Međutim, kao što to proizlazi iz analize drugog tužbenog razloga (vidjeti točku 125. ove presude), s obzirom na to da tužiteljica nije uspjela oboriti predmnjevu povezanosti sa sirijskim režimom, uvrštenje njezina imena na sporne popise utemeljeno je s obzirom na kriterij obiteljske pripadnosti.
- 190 Stoga se ne može prigovoriti Vijeću da pobijani akti sadržavaju nezakonitost.
- 191 Iz toga slijedi da uvjet o nezakonitosti postupanja, u smislu sudske prakse navedene u točki 187. ove presude, nije ispunjen. Uostalom, odbijaju se i svi tužbeni razlozi koje je tužiteljica istaknula, tako da se ne može utvrditi nikakva nezakonitost u pogledu Vijeća.
- 192 Budući da su uvjeti za utvrđivanje odgovornosti Unije kumulativni, valja odbiti zahtjeve za naknadu štete a da pritom nije potrebno ispitati druge uvjete navedene u točki 187. ove presude ni *a fortiori* dopuštenost navedenih zahtjeva.
- 193 S obzirom na prethodna razmatranja, ovu tužbu treba odbiti u cijelosti.

IV. Troškovi

- 194 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 195 U ovom slučaju, s obzirom na to da tužiteljica nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova u skladu sa zahtjevom Vijeća.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Kindi Makhoulf nalaže se snošenje troškova.

Truchot

Kanninen

Frendo

Sampol Pucurull

Perišin

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. srpnja 2024.

Potpisi